

A POLÍTICA DE DROGAS E A MARCHA DA INSENSATEZ

Pedro Abramovay

A Marcha da Insensatez é o nome do clássico livro de Barbara Tuchman no qual a autora traça uma verdadeira história da insensatez humana, “de Troia ao Vietnam” - como diz o subtítulo da obra. Tuchman tenta explicar por que “os homens com poder de decisão política tão frequentemente agem de forma contrária àquela apontada pela razão e que os próprios interesses em jogo sugerem” (TUCHMAN, 1996, p. 4). Ou seja, situações nas quais, olhando retrospectivamente, a solução escolhida parece não ter relação concreta com os interesses daqueles que escolheram aquela política. A política sobre drogas desenvolvida globalmente desde 1912 com a Convenção de Haia sobre o Ópio, passando pela Convenção Única sobre Entorpecentes das Nações Unidas de 1961, pela Guerra às Drogas declarada pelo então presidente norte-americano Richard Nixon em 1971, pela Convenção de 1988 contra o Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas, até a crescente militarização deste conflito vista atualmente em países da América Latina, parece ser uma forte candidata a integrar um volume atualizado do livro de Tuchman.

Este artigo procura demonstrar que a insensatez na atual política global sobre drogas tem efeitos perversos sobre três áreas: (i) a possibilidade de construção de uma política pública eficiente; (ii) o desenvolvimento da democracia; e (iii) a garantia de direitos fundamentais.

1 A insensatez e as políticas públicas

A literatura sobre políticas públicas se desenvolveu muito, sobretudo na segunda metade do século passado. Uma das grandes contribuições que esta literatura forneceu aos gestores públicos é a ideia bastante clara de que “o processo de resolução

Ver as notas deste texto a partir da página 206.

de um problema político consiste de uma sequência de passos” (FREY, 1999, p. 14). A este processo é dado o nome de *policy cycle* – ou ciclo de políticas públicas.

Há diversas definições das várias fases que compõem este ciclo. Como nos explica Klaus Frey (1999, p. 13), todas as definições concordam com a existência de três fases básicas: formulação, implementação e controle dos resultados.

Na formulação inclui-se o diagnóstico do problema, o apontamento dos objetivos a serem alcançados e a escolha dos meios para que se possa atingir esses objetivos.

A implementação é a fase de execução dos caminhos traçados na formulação e deve ser acompanhada de indicadores de processo e finalísticos para monitorar se os caminhos traçados estão, de fato, sendo seguidos e se os objetivos estão sendo alcançados.

O controle dos resultados, feito a partir dos indicadores sobre a execução, permite que se avalie se as metas foram atingidas e se os custos da implementação (custos diretos e externalidades negativas) não superaram seus benefícios, produzindo uma política ineficiente.

Tais elementos têm duas funções básicas. Em primeiro lugar, busca-se a construção de um método para a produção de políticas públicas eficientes. Adicionalmente, a utilização do ciclo de políticas públicas é um importante instrumento de *accountability* dos gestores públicos. Como debater publicamente uma política pública se não se tem clareza do diagnóstico do problema, dos objetivos apontados, dos métodos utilizados na implementação e dos resultados produzidos?

No caso da política global sobre drogas, este ciclo está completamente corrompido por visões ideológicas que, como discutido acima, impermeabilizam o debate público sobre este tema. Qual é o objetivo da atual política sobre drogas? A Convenção de 1961 apontou que o objetivo da criação de um sistema internacional de controle de substâncias proibidas internacionalmente era o incremento na “saúde e bem-estar de todos”. Se esse é o objetivo da política, deveria haver diagnóstico mostrando o que de fato produz danos à saúde e, a partir destas constatações, deveriam ser escolhidos caminhos para reduzir esses danos, e por fim deveriam ser construídos indicadores que permitissem à comunidade global avaliar se as políticas estão de fato sendo aplicadas e se, uma vez aplicadas, produzem os efeitos desejados.

Cinquenta anos após a Convenção de 1961, o panorama é muito distinto. O relatório da Comissão Global de Políticas sobre Drogas¹ afirma que:

Na prática, o resultado alcançado foi o oposto do desejado: o crescimento global do mercado de drogas ilícitas, amplamente controlado pelo crime organizado em escala transnacional. Embora não se disponha de estimativas precisas quanto ao consumo global de drogas ao longo dos últimos 50 anos, uma análise focada nos últimos 10 anos mostra um mercado ilegal cada vez mais extenso e crescente.

(GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, 2011, p. 4).

Segundo o relatório, houve, entre 1998 e 2008, um aumento de 34,5% no consumo de opiáceos, de 27% no consumo de cocaína e de 8,5% no de maconha.

No caso brasileiro, os diagnósticos de consumo são escassos e não nos permitem nem mesmo avaliar adequadamente as políticas desenvolvidas. A ausência

de diagnósticos em um tema que desperta interesse tão grande no debate político nacional é também um indicador da falta de disposição para se construir políticas públicas eficientes.

No braço repressivo das políticas sobre drogas é natural que o objetivo da política seja, além da melhora na saúde pública, a diminuição da violência envolvida no uso e no tráfico de drogas. Apesar disso, há também poucos diagnósticos sobre a maneira pela qual a relação entre droga e violência opera.² Ademais, os indicadores produzidos não se relacionam diretamente com esses objetivos. O relatório da Comissão Global explica que:

Até hoje continuamos avaliando o sucesso na guerra às drogas com base em parâmetros [...] que informam sobre processos, como o número de prisões, as quantidades apreendidas ou a severidade das penas. Estes indicadores são capazes de comprovar o rigor com que determinada política está sendo executada, mas não são capazes de medir em que medida esta política está sendo bem-sucedida em seu objetivo principal.

(GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, 2011, p. 5).

O que se percebe é que a insensatez que impede o debate, como será discutido no próximo item, é transplantada para o planejamento e execução de políticas públicas, fazendo com que a noção de política pública seja desvirtuada. Não se trata mais de uma “*sequência de passos*” para se atingir um determinado objetivo, mas sim de uma necessidade política de prover respostas a um medo difuso da população. Respostas que fogem da lógica das políticas públicas, pois assumem a lógica da guerra.

É importante notar que este tratamento do tema por fora da lógica das políticas públicas não tem um resultado neutro sobre a população. Há setores populacionais que sofrem seus efeitos de maneira muito mais severa do que outros. Qualquer política que tenha o direito penal como seu principal instrumento, como afirmam Zaffaroni, Batista, Alagia e Slokar (2003), provocará efeitos mais severos sobre as populações mais vulneráveis.

No caso das drogas, isso acontece das mais diversas maneiras. Internamente, as populações mais vulneráveis sofrem de maneira muito mais acentuada os efeitos do encarceramento. No caso americano isto é evidente. Recente pesquisa feita na Califórnia, por exemplo, aponta que a taxa de encarceramento por posse de maconha entre negros é 300% maior do que entre brancos (MALES, 2011).

No Brasil, não há dados consistentes sobre o tema, mas pesquisa feita na cidade de São Paulo demonstrou que 80,28% dos presos por tráfico de drogas têm apenas até o primeiro grau completo (JESUS, 2011, p. 68).

Do ponto de vista internacional, os efeitos também não são sentidos igualmente. Apesar de o consumo estar altamente concentrado em países desenvolvidos, como os Estados Unidos e os países europeus, as mortes produzidas pela guerra às drogas ocorrem sobretudo na América Latina e, mais recentemente, na África Ocidental. Tais desigualdades estão sendo cada vez mais documentadas: em 2011, um grupo bipartidário de senadores americanos produziu um relatório que relaciona explicitamente o aumento da violência no México e na América Central ao consumo de drogas nos EUA (UNITED STATES, 2011).

2 A insensatez e a democracia

Não seria cabível neste artigo esquadriñar definições de democracia, mas a noção da liberdade de expressão, da abertura de espaço para o debate público e da criação da possibilidade para que uma ideia minoritária possa se tornar majoritária são comuns a todas as definições.

A insensatez, portanto, tem dificuldade de conviver com a democracia. O desenvolvimento e a implementação das atuais políticas de drogas produzem sérios danos à democracia, não apenas pelo que já se relatou no item anterior, ou seja, pela falta de *accountability* possível em uma política pública que se constrói na lógica da guerra e não na busca dos objetivos realizados, mas, como se verá, pela supressão que se faz da possibilidade de debate público no tema.

Como afirmou Moises Naim (2009), “la prohibición de todo lo relacionado con las drogas a creado un clima donde también está vedado pensar libremente sobre alternativas a la prohibición”.³

Alguns exemplos corroboram esta ideia. Dentre eles, o caso boliviano é bastante impressionante.

A Convenção Única das Nações Unidas sobre o tema, de 1961, previu em seu Artigo 49.2 que “a mastigação da folha de coca deverá ser abolida dentro de 25 anos”. Em 2009, o Estado boliviano, que tem um ex-cocalero como atual presidente e que em sua Constituição protegeu a folha de coca como parte de seu patrimônio cultural, protocolou junto às Nações Unidas um pedido para que se revogasse o referido artigo.

A proposta foi um ato de respeito à Convenção. Um país que trata da folha de coca em sua Constituição não poderia continuar signatário da Convenção. Para não fazer como outros países da região, como Peru e Argentina, que admitem a mastigação da folha e simplesmente ignoram a Convenção, a Bolívia resolveu enfrentar a questão e tentou se utilizar dos trâmites regulares para modificar a Convenção. Feita a proposta de que, se em 18 meses nenhum país se opusesse à reforma da Convenção, essa seria aceita.

Dezoito países, liderados pelos EUA, se opuseram ao pleito boliviano. A oposição foi embasada em um texto de meia página com redação praticamente idêntica entre os países que se opuseram, sem que nenhuma justificativa consistente fosse apresentada.⁴

O exemplo boliviano mostra a resistência que a comunidade internacional tem em aceitar qualquer debate sobre uma modificação do marco legal da política proibicionista, mesmo que se trate de um fato consumado e da valorização de uma prática cultural protegida por outras convenções das Nações Unidas, como, por exemplo, a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais de 2005.

Outro exemplo da impermeabilidade do debate público à discussão sobre drogas que não atenda aos interesses do proibicionismo foi a demissão do renomado cientista David Nutt. O professor Nutt, do King's College of London, ocupava a presidência do Conselho Consultivo sobre o Abuso de Drogas do governo britânico. Dentro de suas atividades científicas Nutt publicou um estudo na revista Lancet,

uma das mais prestigiosas revistas médicas do mundo, afirmando que o LSD e a maconha eram menos perigosos que o álcool. O governo britânico afirmou que, com a pesquisa, Nutt prejudicava os esforços para se passar uma mensagem clara sobre os danos causados pelas drogas (TRAN, 2009). Como é possível que dados científicos atrapalhem a construção de uma mensagem clara? Apenas na lógica do Ministério da Verdade da famosa obra de Orwell pode-se aceitar tal raciocínio.

O último exemplo é o caso brasileiro da *Marcha da Maconha*.⁵ Em 2011, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu que era inconstitucional a proibição da Marcha da Maconha no país. Uma decisão louvável, sem dúvidas. Entretanto, não podemos nos esquecer que, se o tema chegou até o STF, foi porque por vários anos juízes e o Tribunal de Justiça de São Paulo proibiram a Marcha. Não poderia haver exemplo mais claro de como o tema das drogas suprime liberdades democráticas do que essa suspensão do direito de manifestação pública que vigorou por tanto tempo no estado de São Paulo.

3 A insensatez e os direitos fundamentais

O último item deste artigo pretende mostrar como a insensatez da política de drogas atinge diretamente a garantia a direitos fundamentais.

Os exemplos internacionais são vastos. Entre os países que determinam pena de morte para o tráfico de drogas e o próprio resultado seletivo das políticas de drogas já mencionado, poderia se fazer uma enorme lista de denúncias.

Não é o caso. Optei por tratar de um importante aspecto da política brasileira de drogas como exemplo de violação de direitos fundamentais. No Brasil, a aplicação da Lei de Drogas, como se verá, é feita com claro desrespeito às normas constitucionais.

O Supremo Tribunal Federal, em setembro de 2010, declarou a inconstitucionalidade de um dispositivo da lei brasileira sobre drogas que proibia a substituição da pena de prisão por uma pena restritiva de direitos no caso em que o juiz aplicasse a redução de pena pelo fato do réu não ter participação em organização criminosa nem antecedentes penais. Nesses casos, a pena mínima é de 1 ano e 8 meses. Segundo a legislação penal brasileira, alguém que tenha sido condenado a uma pena de até quatro anos de prisão pode ter a pena substituída por uma pena restritiva de direitos. Todavia, a Lei de Drogas expressamente proíbe este direito. O STF não admitiu esse dispositivo e declarou sua inconstitucionalidade (BRASIL, 2010).

Apesar do Tribunal reconhecer esta inconstitucionalidade, os juízes de primeira e segunda instâncias continuam aplicando a lei. Em pesquisa feita na cidade de São Paulo, demonstrou-se que em 58% dos casos as penas aplicadas para tráfico de drogas são inferiores a quatro anos (JESUS, 2011, p. 82), portanto fariam jus à substituição da pena de prisão por pena alternativa. Entretanto, em 95% dos casos os juízes não substituíram a pena (JESUS, 2011, p. 85).

Também tem sido alvo de declarações incidentais de inconstitucionalidade o dispositivo da Lei de Drogas que proíbe a liberdade provisória para acusados de tráfico de drogas. Ora, o direito à presunção de inocência tem *status* constitucional

no Brasil. Porém, segundo a mesma pesquisa, 93% dos acusados não puderam responder ao processo em liberdade (JESUS, 2011, p. 89).

Por fim, os dados da mesma pesquisa mostram outra prática que dimensiona o desrespeito à Constituição quando se trata de política de drogas. Em 17,5% dos casos de prisão ocorridos na cidade de São Paulo no período pesquisado, houve apreensão de drogas com entrada da polícia na casa das pessoas sem mandado judicial (JESUS, 2011, p. 41). Tal prática viola expressamente a Constituição, e a droga apreendida nessas circunstâncias deveria ser considerada prova ilícita, anulando o processo. Entretanto, mais uma vez, a Constituição não é respeitada.

Esses exemplos nos dão a medida de que a aplicação da Lei de Drogas no Brasil também acontece sob a lógica da guerra, atropelando direitos e garantias constitucionais.

O caso brasileiro é apenas uma amostra de uma prática que se replica em vários países.

4 Novas possibilidades

Apesar deste cenário traçado, há vislumbres de novas possibilidades no debate global. Desde que os três ex-presidentes do Brasil, da Colômbia e do México, respectivamente, Fernando Henrique Cardoso, César Gaviria e Ernesto Zedillo, reuniram-se na Comissão Latino-Americana de Drogas e Democracia denunciando o fracasso da guerra às drogas e cobrando políticas mais inteligentes,⁶ a América Latina tem produzido discussões muito interessantes e distantes da insensatez.

O presidente colombiano Juan Manuel Santos declarou, em entrevista ao jornal britânico *The Observer*, que era preciso uma nova abordagem para: “take away the violent profit that comes with drug trafficking [...] If that means legalizing, and the world thinks that’s the solution, I will welcome it. I’m not against it.”⁷ (DOWARD, 2011).

A esta manifestação seguiu-se a Declaração Conjunta sobre Crime Organizado e Narcotráfico assinada pelos presidentes do Chile e dos países membros do Mecanismo de Diálogo e Concertação de Tuxtla (integrado por México, Colômbia e diversos países da América Central e Caribe). No item 7 da referida declaração, os chefes de Estado:

*Señalaron que lo deseable sería una sensible reducción en la demanda de drogas ilegales. Sin embargo si ello no es posible, como lo demuestra la experiencia reciente, las autoridades de los países consumidores deben entonces, explorar todas las alternativas posibles para eliminar las ganancias exorbitantes de los criminales, incluyendo opciones regulatorias o de mercado, orientadas a ese propósito. Con ello se evitaría que el trasiego de esas sustancias siga provocando altos niveles de crimen y violencia en las naciones latinoamericanas y caribeñas.*⁸

(MÉXICO, 2011).

Pela primeira vez um grupo de governantes começa a reconhecer o fracasso das políticas atuais. Barbara Tuchman aponta que, para que não se julgue os antigos pelas ideias do presente, apenas pode ser considerada insensata a ideia que foi assim

percebida em seu próprio tempo (TUCHMAN, 1996, p. 5). A dúvida é saber se os presidentes latino-americanos que começam a denunciar a insensatez da política de drogas serão a vanguarda de uma nova abordagem ou se apenas servirão para referendar, por avisar em seu próprio tempo, a inclusão da política de drogas no volume atualizado da *A Marcha da Insensatez*.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- BRASIL. 2010. Supremo Tribunal Federal. **STF declara inconstitucionais dispositivos da lei de drogas que impedem pena alternativa**. Brasília, 01 set. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=160358>>. Acesso em: 18 mar. 2012.
- DOWARD, J. 2011. Colombian president calls for global rethink on drugs. **The Guardian/The Observer**, 12 Nov. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/13/colombia-juan-santos-call-to-legalise-drugs>>. Acesso em: 19 Mar. 2012.
- FREY, K. 1999. Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. **Cadernos de Pesquisa**, Florianópolis, UFSC, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, n. 18, p. 1-36, set.
- GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY. 2011. **War on drugs**. Report of the Global Commission on Drug Policy. June. Disponível em: <<http://www.globalcommissionondrugs.org/reports/>>. Acesso em: 18 Mar. 2012.
- JESUS, M.G.M. de. et al. 2011. **Prisão Provisória e Lei de Drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo**. São Paulo: Núcleo de Estudo da Violência da USP. E-book, 154 p. Disponível em: <<http://www.nevusp.org/downloads/down254.pdf>>. Acesso em: 19 Mar. 2012.
- MALES, M. 2011. **Misdemeanor marijuana arrests are skyrocketing – and other California marijuana enforcement disparities**. San Francisco, CA: Center on Juvenile and Criminal Justice (CJCJ), Nov. Disponível em: <http://cjcj.org/files/Misdemeanor_marijuana_arrests.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2012.
- MELLO, J.M.P. de. 2010. **Assessing the crack hypothesis using data from a crime wave: the case of São Paulo**. Rio de Janeiro, Departamento de Economia, PUC-RJ. (Textos para discussão, 586). Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/rio/texdis/586.html>>. Acesso em: 18 mar. 2012.
- MÉXICO. 2011. Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, 13., 2011, México. **Declaración Conjunta Sobre Crimen Organizado y Narcotráfico**. Yucatán, 5 dic. Disponível em: <<http://www.presidencia.gob.mx/2011/12/declaracion-conjunta-sobre-crimen-organizado-y-narcotrafico/>>. Acesso em: 19 marzo 2012.

- NAIM, M. 2009. Del 'proibido fumar' al 'prohibido pensar'. *El País*, Madri, 22 feb.
- TRAN, M. 2009. Government drug adviser David Nutt sacked. *The Guardian*, 30 Oct. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/13/colombia-juan-santos-call-to-legalise-drugs>>. Acesso em: 18 Mar. 2012.
- TUCHMAN, B.W. 1996. *A Marcha da Insensatez – de Troia ao Vietnam*. Tradução de Carlos de Oliveira Gomes. Rio de Janeiro: José Olympio.
- UNITED STATES. 2011. Senate. **Responding to Violence in Central America – a Report by the United States Senate Caucus on International Narcotics Control**, Sept. Disponível em: <http://www.feinstein.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File_id=aebb1f78-6139-459a-baa9-9a9427f22442&SK=2E29BAC27AE9742DE6CFA550BF226584>. Acesso em: 19 Mar. 2012.
- ZAFFARONI, E. et al. 2003. *Direito penal brasileiro: teoria geral do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan.

NOTAS

1. A Comissão Global de Políticas sobre Drogas, composta por grandes personalidades internacionais, foi criada com o intuito de produzir um debate sólido sobre o tema, chamando atenção para o fracasso das políticas atuais.
2. E os existentes demonstram, muitas vezes, que a relação não se dá em função do uso, mas do tráfico ilícito, como aponta João Manoel Pinho de Mello em *Assessing the crack hypothesis using data from a crime wave: the case of São Paulo* (MELLO, 2010).
3. NT: "A proibição de tudo o relacionado com as drogas tem criado um clima onde também é vedado pensar livremente sobre alternativas à proibição".
4. Os textos das objeções estão disponíveis em: <<http://www.druglawreform.info/issues/unscheduling-the-coca-leaf/item/1184-objections-and-support-for-bolivia-coca-amendment>>. Acesso em: 18 Mar. 2012.
5. A Marcha da Maconha, manifestação pública pela legalização da maconha realizada em diversas cidades do mundo, foi proibida por decisões de primeira e segunda instâncias no Estado de São Paulo sob alegação de que o evento constituiria apologia às drogas. Entretanto, em 2011 as decisões foram revertidas pelo Supremo Tribunal Federal.
6. Disponível em: <www.drogasydemocracia.org>. Acesso em: 18 Mar. 2012.
7. NT: "Tirar o lucro violento que vem com o tráfico de drogas [...] Se isso significa legalizar, e que o mundo pensa que é a solução, vou aceita-la. Eu não sou contra isso".
8. NT: "Assinalaram que o desejado seria uma sensível redução na demanda por drogas ilegais. Porém de não ser possível, como demonstrado pela experiência recente, as autoridades dos países consumidores devem então, explorar todas as alternativas possíveis para eliminar os lucros exorbitantes ganhos pelos criminosos, como opções regulatórias ou de mercado, orientadas com este propósito. Desta forma seria evitado que o tráfico destas substâncias continue a provocar altos níveis de crime e violência nas nações latino-americanas e do caribe".

ABSTRACT

The article takes into account the concept of folly used by Barbara Tuchman to debate the global policy against drugs that has been implemented since 1912. The author argues that this folly has had negative effects on the efficiency of public policy in respect to democracy and fundamental rights. Finally, some alternatives to break this policy are presented.

KEYWORDS

Drugs – War on drugs – Democracy – Fundamental rights – Public policies

RESUMEN

El artículo parte del concepto de insensatez utilizado por Barbara Tuchman para realizar un debate sobre la política global de drogas que viene siendo implementada desde implementada desde 1912. A partir de este concepto es evaluado como esta insensatez produce efectos negativos sobre la eficiencia de la política pública, sobre la democracia y sobre los derechos fundamentales. Al final se presentan algunas alternativas para romper con esta política.

PALABRAS CLAVE

Drogas – Guerra a las drogas – Democracia – Derechos fundamentales – Políticas públicas